

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS



INFORME EN MINORÍA

GRUPO DE TRABAJO:

**ENCARGADO DE ANALIZAR Y PROPONER ALTERNATIVAS FRENTE A LOS
CONFLICTOS SOCIALES QUE SE VIENE ORIGINANDO CON LAS EMPRESAS
MINERAS EN DIVERSOS LUGARES DEL PAÍS**

AUTORA:

SUSANA VILCHA ACHATA (PN-UPP)

MIEMBRO

Contenido

	Página
1. Antecedentes	2
2. Objetivos del Informe	2
2.1. Objetivo general	2
2.2. Objetivos específicos	2
3. Base Legal	3
4. Precisión Conceptual	4
4.1. Caracterización de la problemática	4
4.1.1. Análisis del origen de los conflictos	4
4.1.2. Análisis político	7
4.1.3. Escenario actual	9
5. Conclusiones y recomendaciones	9
5.1. Conclusiones	9
5.2. Recomendaciones	11
6. Referencias Bibliográficas	13

1. Antecedentes

En la Segunda Sesión Ordinaria, de la Comisión de Energía y Minas los congresistas integrantes de la Comisión manifiestan la necesidad de constituir un *Grupo de Trabajo* que analice la problemática de los conflictos provocados por la actividad minera y proponer alternativas frente a los conflictos sociales que se vienen originando con empresas mineras en diversos lugares del país. Esta propuesta se plantea como urgente, en circunstancias en que en el país se aprecia un escalamiento de los conflictos relacionados con la actividad de la Gran Minería. Un caso grave, por su reiteración, es el que se presenta con la Empresa Minera Yanacocha, lo que ha motivado la preocupación de los parlamentarios, como es el caso de los Congresistas: Susana Gladis Vilca Achata, Oswaldo Luizar Obregón, Yaneth Cajahuanca Rosales miembros del Grupo Parlamentario Nacionalista - Unión por el Perú.

El 11 de septiembre del 2006, la Comisión de Energía y Minas aprueba por unanimidad la conformación del *Grupo de Trabajo encargado de analizar y proponer alternativas frente a los conflictos sociales que se viene originando con las empresas mineras en varios lugares del país*. Este grupo se constituye con los Congresistas Alfredo Cenzano Sierralta (APRA) como coordinador del grupo de trabajo, Miguel Guevara Trelles (APRA), Oswaldo Luizar Obregón (UPP), Susana Vilcha Achata (PNP-UPP) y Cecilia Chacón de Vettori (AF) como miembros. La instalación se llevó a cabo 25 de setiembre del 2006.

2. Objetivos del Informe

2.1. Objetivo general

Realizar una evaluación de la problemática de los conflictos sociales provocados por la actividad minera, incluyendo un diagnóstico, para luego concluir y proponer las recomendaciones correspondientes al Pleno de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

2.2. Objetivos específicos

- Realizar un diagnóstico de la problemática socio medio ambiental.
- Conceptualizar los alcances del conflicto socioambiental.
- Proponer las recomendaciones necesarias para que el Congreso de la República aborde la problemática de los conflictos socio medio ambientales de acuerdo a las atribuciones y funciones.

3. Base Legal

- Constitución Política del Perú.
- T.U.O. de la Ley General de Minería aprobado por el D.S. N° 014-92-EM.
- Ley N° 26505 y su modificatoria Ley N° 26750, que aprueba la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.
- Ley N° 27015 y su modificatoria Ley N° 27560, que establece regulaciones a las concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana.
- Ley N° 28507 y su modificatoria Ley N° 28090 que regula el cierre de minas.
- Ley N° 28271 y su modificatoria Ley N° 28526, que regula los pasivos ambientales de la actividad minera.
- Reglamento para la protección ambiental en la actividad minero – metalúrgica aprobado por el D.S. No 016-93-EM.
- Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera aprobado por el D.S. No 038-98-EM.
- Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas aprobado por la R.M. N° 596-2002-EM/DM.
- Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles aprobado por el D.S. N° 044-98-PCM.
- Reglamento del artículo 7° de la Ley N° 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos aprobado por el Decreto Supremo N° 017-96-AG.
- Modificación de artículos del Reglamento del artículo 7° de la Ley N° 26505, sobre procedimiento para el establecimiento de servidumbre legal minera aprobado por el D.S. N° 015-2003-AG.
- Reglamento de la Ley especial que regula el otorgamiento de concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana aprobado por el D.S. N° 008-2002-EM.
- Reglamento de la Ley para el cierre de minas aprobado por el D.S. N° 033-2005-EM.

- R.M. N° 380-2006-PCM.- Conformen Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales

4. Precisión Conceptual

¿Qué es el conflicto socio - ambiental?

El conflicto socio ambiental se define como... *“la acción colectiva o situación que implica la oposición de intereses, derechos, perspectivas, racionalidades y lógicas en relación al manejo y/o gestión de los recursos naturales, en un contexto de crisis”* (Grupo de Trabajo sobre Manejo de Conflictos Socio Ambientales en la Amazonía de Bolivia, Ecuador y Perú, 2004).

4.1. Caracterización de la problemática

4.1.1. Análisis del origen de los conflictos

El modelo económico neoliberal que sigue el actual gobierno prioriza y fomenta la inversión extranjera directa, bajo el modelo de promoción de la inversión mediante la suscripción de *contratos de estabilidad tributaria y administrativa*; incluyendo ahora los acuerdos de liberalización comercial (caso Tratado de Libre Comercio Perú - EE.UU), ignorando las necesidades e intereses nacionales y estancándonos en un modelo de producción primario exportador.

La economía nacional sustentada en el extractivismo y dinámicas primario productoras, pese a que los índices de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD *“son menores en los países altamente dependientes de los ingresos del petróleo y demás recursos minerales”* (Palley en Schuldt, 2005). Esta contradicción produce un incremento en las diferencias entre los estratos sociales, económicos y culturales, agudizando el problema.

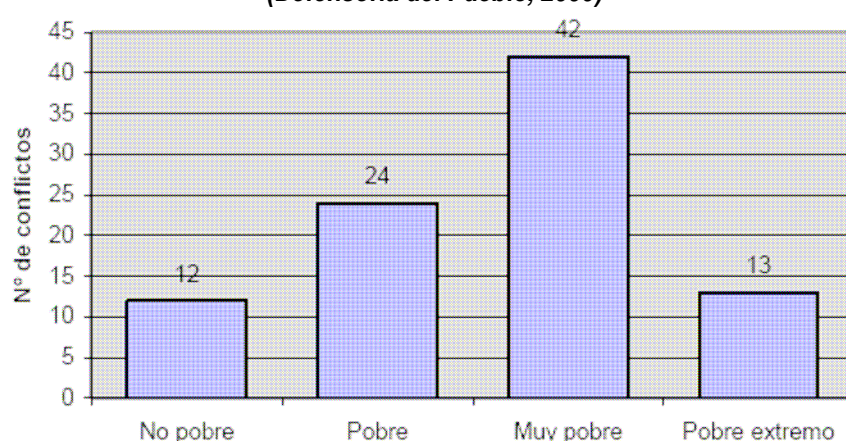
En la década de 1990 el número de hectáreas vinculadas a la actividad minera se triplicó, pasando de 10 millones en 1991 a 34 millones a fines de 2000 (Glave y Kuramoto, 2001a). Con el crecimiento de la inversión minera en exploración, durante el año 2004, se incrementaron también los conflictos sociales en la minería, suscitados por el descontento de diversas comunidades hacia las operaciones mineras (sobre todo las de exploración¹), surgiendo reacciones negativas de las poblaciones locales en la medida en que la minería se ha acercado a ellas.

¹ Semana Económica, Lima 22 de mayo, 2005/ Año 20 / N° 971, pág. 18

El crecimiento del área minera del país, que llegaría a 69% de Cerro de Pasco y 42% de Huancavelica, ha comprometido suelos destinados a otros usos. Es el caso de las tierras de 3.200 comunidades, en actividades de exploración, y de 300 más, en operaciones de explotación, dedicadas hasta entonces a actividades de ganadería y/o agricultura” (Glave y Kuramoto, 2001b).

También, es evidente que existe una fuerte relación entre la ocurrencia de conflictos y la situación socioeconómica de las zonas en donde se desarrollan, según el nivel de pobreza de la población, 79 conflictos (87%) se han desarrollado en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de la pobreza (Gráfico 1).

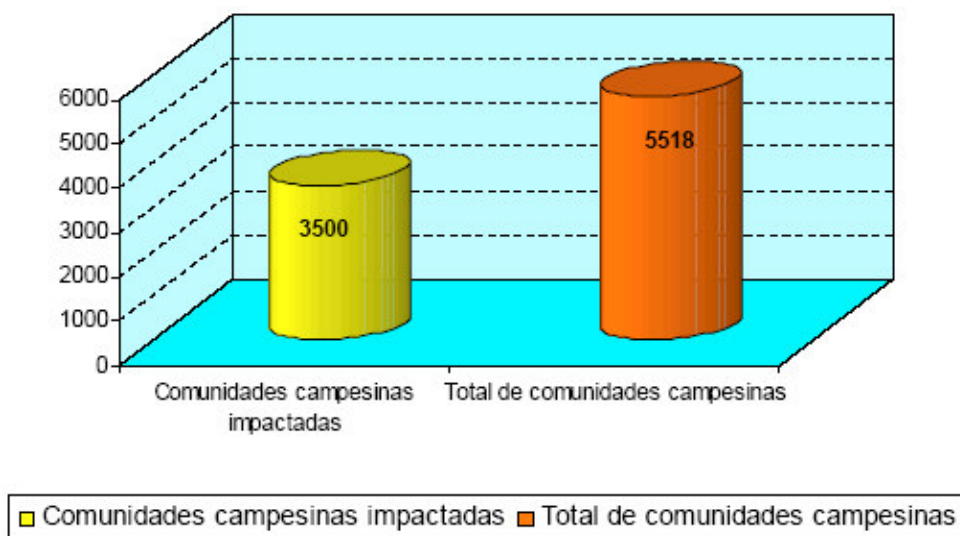
**Gráfico 1: Situación socioeconómica de las zonas de conflicto
(Defensoría del Pueblo, 2006)**



Fuente: FONCODES. Mapa de la pobreza 2004. Elaboración: Defensoría del Pueblo

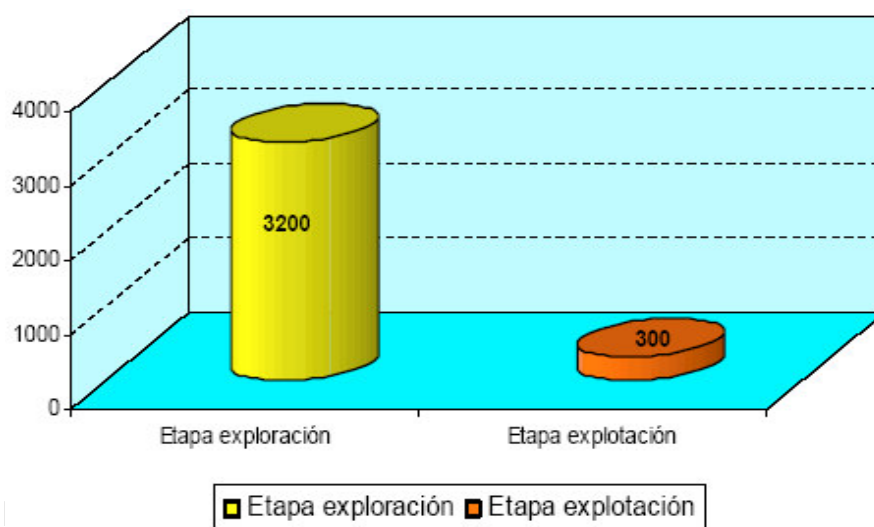
Estas tendencias en el surgimiento de conflictos socio ambientales deben tomarse en cuenta de manera prioritaria, pues las áreas concesionadas por la minería involucran aproximadamente 8,46 millones de hectáreas, que comprenderían terrenos de unas 3,500 comunidades campesinas, de las cuales el 80% enfrenta actividades de exploración y el 20% de explotación minera (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2: Comunidades campesinas impactadas por la minería a nivel nacional²



Fuente: Base de datos de Comunidades Nativas. Defensoría del Pueblo. Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002. Ministerio de Agricultura, Elaboración: Erick Pajares G.

Gráfico 3: Comunidades campesinas según etapa de la actividad minera³



a

Fuente: Base de datos de Comunidades Nativas. Defensoría del Pueblo. Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002. Ministerio de Agricultura, Elaboración: Erick Pajares G.

La relativización progresiva (fragilización y desconocimiento) de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones locales (comunidades campesinas, comunidades nativas y poblaciones rurales) en cuyas tierras y

² Análisis y cruce de data tomada de “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú”. Capítulo 8. Manuel A. Glave y Juana Kuramoto. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE

³ Análisis y cruce de data tomada de “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú”. Capítulo 8. Manuel A. Glave y Juana Kuramoto. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE

territorios se encuentran los recursos minerales, se expresa en el incumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, sobre Pueblos Indígenas⁴. Por otro lado, el Estado sistemáticamente renuncia a las atribuciones que le confiere la Constitución Política en defensa de los intereses nacionales, mientras que prioriza el modelo de crecimiento económico excluyente (visión de corto plazo), frente a la necesidad del desarrollo integral e inclusivo (perspectiva de largo plazo).

4.1.2. Análisis político

Durante el proceso electoral 2006, se colocó el tema de la minería en la *agenda de debate político*. Las dos opciones políticas (PNP-UPP y el APRA), que pasaron a la segunda vuelta, asumieron el compromiso de revisar los contratos mineros y efectivizar el cobro de regalías. PNP-UPP posicionó en el debate la necesidad de implementar el impuesto a las sobreganancias o impuesto a las ganancias extraordinarias.

El Primer Ministro Dr. Jorge del Castillo reconoció que el Plan de Gobierno del APRA contemplaba renegociar los contratos de estabilidad jurídica si es que éstos afectan los intereses de la nación. *“Lo que dice el plan de gobierno es que, sin transgredir los principios de estabilidad jurídica, evaluaremos todos los contratos suscritos por el Estado, a fin de renegociar aquellos que por falta de transparencia afecten los intereses de la nación”*.⁵

El Dr. Alan García, luego de las elecciones regionales, gobierna un país que al interior muestra posiciones progresistas y de temperamento radical, en tanto se plantean cambios drásticos frente a políticas de estado que mantienen las líneas programáticas instauradas por el gobierno fujimorista (u oncenio fujimorista 1990 - 2001): vocación por el neoliberalismo económico y mecanismos ineficientes de inversión social, expresados en la cuasi inexistencia de programas sociales que operen como medios de redistribución de recursos.

En ese escenario, las actividades extractivas tales como la minería y la de hidrocarburos han obtenido ganancias inesperadas, esencialmente por el incremento de los precios internacionales de estos “commodities” (y no por que las empresas privadas hayan invertido capitales adicionales para lograr dichas sobreutilidades).

En tanto el Presidente Alan García gobierna debido al respaldo del capital privado, resulta inviable que el actual gobierno cumpla con la revisión de contratos lesivos para los intereses nacionales, que imponga en el corto plazo

⁴ Ratificado por el gobierno en el Perú en 1993, mediante la Resolución Legislativa N° 26253.

⁵ En declaraciones de Jorge del Castillo - Jefe de Plan de Gobierno del APRA a La Hora N el 09-02-06 y recogido por el diario Gestión.

el cobro de las regalías mineras a la gran minería que opera en el país, o que permita una ley a las sobreutilidades mineras.

“Al capital transnacional antes que el respeto a los derechos humanos de las poblaciones locales donde opera, le interesa capitalizar al máximo sus inversiones, maximizando las externalidades (o los efectos que sufre un tercero frente a la relación de dos actores que establecen un contrato o negocio). Un ejemplo de ello es el Chile de Pinochet (crecieron las inversiones privadas, pero se violaron derechos humanos sistemáticamente) o el Perú de Fujimori: todo es permitido y avalado por las empresas si se asegura la capitalización de la inversión privada. La derecha le garantiza “gobernabilidad” a Alan García si este le asegura utilidades al capital privado. La gobernabilidad a la que nos referimos debe entenderse como “la neutralización de las fuerzas opositoras a cualquier costo, incluso si para ello hay que apelar a la represión” (Pajares, 2006)”.

El actual gobierno ha aceptado la *Formula de Transacción* propuesta por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - SNMPE, que consiste en el “Aporte Voluntario” para el desarrollo local, una especie de óvulo, a cambio del no cobro de la regalía minera, de la no revisión de contratos y de la no formulación o aprobación de una ley de impuesto a las sobreganancias.

“Esta solución concertada respeta el principio de estabilidad jurídica y a la vez permitirá obtener un aporte inmediato que será destinado, en el marco del Fondo para la Igualdad, a luchar contra la pobreza, la desnutrición y la exclusión social en las zonas más deprimidas del país”.⁶

Estas actitudes son percibidas por las diferentes regiones del país, de donde se extraen los recursos minerales, como la renuncia a la defensa de los intereses nacionales y el irresponsable incumplimiento de las promesas electorales, hecho que agudiza aun más la crisis interna. Discursos como el de los Presidentes Regionales recientemente electos que plantean una *renegociación de los contratos con las mineras* serán - sin ninguna duda - las que posiciones que marcará el deate de la agenda política en los próximos meses.

⁶ Presentación del Presidente del Consejo de Ministros - PCM, ante el Congreso de la República, 24 de Agosto, 2006; Pág. 31

4.1.3. Escenario actual

Como consecuencia de todo el proceso, se afirman los privilegios del capital transnacional en detrimento de los recursos naturales y los derechos soberanos del país, lo que es percibida por la población principalmente provinciana.

Es así que casi inmediatamente surgen serios conflictos sociales como los casos Combayo (Proyecto Minero Yanacocha, Cajamarca); Ayabaca y Huancabamba (Proyecto Minero Río Blanco, Empresa Minera Majaz, Comunidades campesinas de Yanta y Segunda y Cajas).

Las Mesas de Diálogo implementadas como alternativa para la solución de los problemas no solucionan de manera definitiva el problema, puesto que son asimétricas, lo que conlleva a una ausencia de decisión política para resolver conflictos mediante mecanismos institucionales, incluyendo la revisión de las políticas de inversión y los instrumentos legales que la facilitan.

Todo esto se acrecienta de manera local dentro del ámbito de las operaciones de la gran minería con problemas sociales tales como: expectativas insatisfechas de empleo y beneficios, impactos derivados de la adquisición de tierras y reubicación de los pueblos, proliferación de la prostitución y la violencia, débil cumplimiento de la normatividad e incluso ausencia del Estado, percepción de la minería como una actividad contaminante que afecta particularmente los recursos hídricos y produce emisiones que contaminan el aire y afectan negativamente la salud pública.

Finalmente el gobierno y los grupos que representan los intereses foráneos “judicializan” y reprimen de manera sistemática a las personas e instituciones que promueven la defensa de los recursos naturales, puesto que las consideran una amenaza, violando los derechos fundamentales de la persona y atentando contra el Estado de Derecho como es el caso de comunidades sitiadas por la Policía en Cajamarca sin ninguna declaratoria de emergencia que así lo amerite.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

- Los conflictos socio ambientales se presentan debido a las condiciones asimétricas, ampliamente desiguales, en los procesos de negociación entre las empresas que invierten en actividades extractivas y las comunidades afectadas y no necesariamente por la presencia de ONG's que obstruyen la inversión. Es necesario precisar y recordar que las ONG's han estado presentes en zonas en

donde el Estado, por su ineficiencia, no ha llegado, sobre todo en el época de violencia que sufrió el Perú.

- Ningún sector del Estado fiscaliza adecuadamente el tipo de acuerdos que realizan las empresas mineras con las comunidades campesinas y las comunidades nativas por el ingreso a sus tierras y territorios. Las empresas no respetan la legislación sobre comunidades, aprovechando el desconocimiento de los funcionarios del Estado, corrompiendo en muchos casos a las dirigencias comunales y evitando pasar y respetar los acuerdos de las asambleas generales comunales.
- La ausencia de una política de estado en cuanto al manejo sustentable de los recursos naturales, sobreponiéndose los intereses de grupos económicos principalmente extranjeros, por una excesiva presión sobre los recursos naturales agotables (no renovables), alentada por el incremento de sus precios como es el caso del oro y cobre. La ausencia de esta planificación no permite establecer prioridades en el uso de la tierra (zonificación ecológica - económica).
- La inversión proyectada en la gran minería, para el presente quinquenio, es de 10 mil millones de dólares, lo cual potencializaría e incrementaría los conflictos sociales y ambientales, debido al desarrollo de esta actividad extractiva en tierras y territorios comunales, imponiendo el cambio del uso de la tierra.
- En tanto no existen mecanismos institucionales para prevenir los conflictos sociales y ambientales y no se perfeccionen los mecanismos de consentimiento informado previo (consulta previa, según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT) para el ingreso de la inversión privada a tierras y territorios de comunidades, y no se fiscalice el cumplimiento de las disposiciones para el establecimiento de acuerdos estables con comunidades campesinas y comunidades nativas, los impactos sociales generados de la minería seguirán incrementándose y la atención parcial de los conflictos - a través de Mesas de Diálogo – resultará siempre insuficiente, inadecuada y tardía.
- Esta tendencia se fortalecería de ratificarse en el Congreso de los EE.UU. el Tratado de Libre Comercio - TLC, suscrito con el Perú. El Capítulo 10 del TLC Perú - EE.UU establece ventajas incomparables a la inversión de la gran minería: le otorga el derecho a invocar la *expropiación indirecta*, a limitar los *requisitos de desempeño* que el Perú puede invocar y a *no reinvertir utilidades*.
- Coincidimos plenamente y llamamos la atención del actual gobierno sobre la conclusión a la que arriba el Banco Mundial en su **Informe Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú** (Abril - 2005, Unidad de Gestión del País - Perú, Desarrollo Ambiental y Social Sostenible - Región Latinoamérica y El Caribe):

“Este informe llega a la conclusión de que la voluntad política aún sigue siendo muy débil para atender la problemática ambiental minera y resolver la contradicción que se percibe entre promover y regular la actividad minera”.

5.2. Recomendaciones

- Auditar el cumplimiento de los contratos mineros y petroleros, particularmente los contratos de estabilidad tributaria y jurídica.
- Legislar respecto a la autoridad ambiental autónoma para que ejerza sus funciones de manera independiente y eficaz, en donde esté representada de manera activa la sociedad civil.
- Fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos de las Mesas de Diálogo creadas a partir de los conflictos socio ambientales en casos como Tintaya (Empresa BHP Billiton, hoy XSTRATA. Cuzco), Cerro de Pasco (Volcan).
- Fiscalizar y Auditar los Fideicomisos creados por las empresas mineras: Empresa Minera Xstrata – Las Bambas; Empresa Minera Antamina – Ancash (Fundación Ancash); Empresa Minera Yanacocha – Cajamarca (Fundación Cajamarca).
- Fiscalización, seguimiento y conformación de Comisiones Ad Hoc para conflictos socio ambientales: Caso Proyecto Majaz (Piura) Caso Proyecto Yanacocha (Cajamarca), Caso Tintaya (Cusco), Caso Río Corrientes (Loreto).
- Fiscalizar sobre los Acuerdos Voluntarios que suscribirían las empresas mineras que no pagan regalías, con los gobiernos regionales, municipios distritales y provinciales y comunidades.
- Fiscalizar la implementación del Programa Sierra Exportadora y su vinculación con los aportes voluntarios de las empresas mineras.
- Fiscalizar la gestión del Fondo para la Igualdad (en el que se depositarían parte de los recursos provenientes de los aportes voluntarios de las empresas mineras que no pagan regalías).
- Legislar rescatando la sugerencia del Banco Mundial, que en su Informe “Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería En El Perú (Abril 2005)”, propone la implementación de la Defensoría para las Actividades Extractivas (minería, petróleo y energía), como un mecanismo que permita contar con una instancia autónoma que, con un enfoque preventivo, se adelante a los conflictos socio ambientales y alcance soluciones y recomendaciones vinculantes para implementar un sistema eficiente de gestión socio ambiental.

- Tomar en cuenta los informes de la Defensoría del Pueblo que reporta mensualmente los conflictos sociales en el país, indicando cuáles se encuentran **ACTIVOS Y LATENTES**, para actuar de manera preventiva y no reactiva, como es el Caso Combayo, Caso Aguaytia. Caso Río Corrientes.
- Fiscalizar los plazos establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional (CONAM) que en agosto del año 2005, emitió la Resolución Presidencial N°135 que establece plazos específicos para la Zonificación Ecológica-Económica en el país.
- Promover un “Panel Inspectivo” ante el Banco Mundial, amparados en que Newmont posee una participación del 51,35 por ciento de propiedad en la mina, la empresa peruana minera Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. posee otro 43,65 por ciento y el 5 por ciento restante pertenece a International Finance Corp. (IFC), el área de financiamiento del Sector Privado del Banco Mundial - BM, que permitiría una auditoría internacional a Yanacocha y así dilucidar responsabilidades en torno a las graves denuncias por severos impactos ambientales y sociales por las que se cuestiona a dicha empresa y por otro lado se daría una muestra de transparencia e imparcialidad ante este caso.
- Analizar, fiscalizar y/o legislar de manera preventiva respecto de la intención de blindar las inversiones norteamericanas mediante el Capítulo 10 del TLC Perú - EE.UU, lo que atenta contra la soberanía y la seguridad nacional.

6. Referencias Bibliográficas

- Defensoría del Pueblo, Reporte N° 30 - Conflictos sociales conocidos por la defensoría del pueblo al 31 de agosto del 2006.
- Glave M. y Kuramoto J., Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú - Capítulo 8, Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE, pág. 3, 2001a.
- Glave M. y Kuramoto J., Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú - Capítulo 8, Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE, pág. 33, 2001b.
- Grupo de Trabajo sobre Manejo de Conflictos Socio Ambientales en la Amazonía de Bolivia, Ecuador y Perú, Documento discutido y aprobado por el ILDIS - UICN. Quito, Marzo 1994.
- Pajares E., Documento de Trabajo “Conflictos sociales en Cajamarca: El Caso Yanacocha”, Diciembre 2006.
- Shuldt J., ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización, Fondo editorial del Congreso de la República del Perú, 2005.

Lima, Diciembre 2006

SUSANA GLADIS VILCA ACHATA
MIEMBRO